法 学 研 究

走出国际组织法的迷思
——试论何谓国际组织法

饶 戈 平
(北京大学 法学院,北京 100871)

摘　要:国际组织法虽然久被视为国际法的一个分支,但由于国际组织的多样性、异质性,国内外学界对何谓国际组织法的诠释始终众说纷呈,莫衷一是。国际社会不存在一个普适于所有国际组织的统一法典,实践中主要表现为各个国际组织特有的法律秩序。所谓国际组织法实际上是规范国际组织创立和运作的原则、规则、章程和制度的总称,应该从规范意义和学科意义两个层面来理解,既包括每一个组织各具特色的具体的法律规范,也包括所有国际组织共同面对的法律问题、法律规则和制度。对国际组织法的不同理解引发出不同的研究方法和理论。国际组织法由国际法性质的规范与内部法性质的规范共同组成,具有多样性分类和有别于国际法其他分支的学科体系。其实践既构成国际法不可或缺的一部分,同时也对国际法的发展产生多方面影响。

关键词:国际法;国际组织;国际组织法;内部法;国际机构法
中图分类号:D 993.9　　**文献标识码:**A　　**文章编号:**1000-5919(2016)06-0047-12

从19世纪初叶莱茵河委员会在欧洲的诞生算起,政府间国际组织已经跨越了两百年的历史。①它们从最初的各国政府职能部门间合作性的国际行政联盟,发展到今天林林总总遍布人类生活所有方面的国家间、政府间多边合作的制度性安排,俨然已成为国际社会组织化、全球化的载体,成为国际体制和全球治理的组织形态,发挥着不可或缺的重要作用。富有洞察力的学者早就指出,当代国际关系的一大特点是"迈向组织"(the move to institutions)②,而国际社会早已生活在一个国际组织纵横其间的时代了。③

政府间国际组织从其诞生之日起,就生活在国际法的特定环境中,构成有别适用于国家间的传统国际法的法律秩序,逐渐形成所谓国际机构法或国际组织法,迄今越来越引起人们的关注。但严格地说它在理论上还不是很成熟、很完善的,甚至不妨说,整个国际组织研究领域尚缺乏有广泛影响力的理论框架④,不能不引为学界的憾事。不过理论研究方面的短板似乎并未妨碍国际组织自身的蓬勃发展,也不足以否认在国际秩序中的确存在和运行着规范国际组织的法律。诚可谓理论是灰色的,生命之树常青。

尽管如此,从学科建设的角度看,人们至今对国际组织法毕竟还持有不少疑惑和迷思的目光,仍然困扰、限制着这一学科的发展。同国际法的其他分支相比,国际组织法究竟是一个什么样的

收稿日期:2016-09-01
作者简介:饶戈平,男,湖南沅江人,北京大学法学院教授。

① See Jan Klabbers,"The life and Times of the Law of International Organizations", *Nordic Journal of International Law*, 2001, 70(3),pp 287-317.

② David Kennedy, "The Move to Institutions", *Cardozo Law Review*, 1987(8), pp. 841.

③ M. Lachs, "Legal Framework of an International Community", *Emory International Law Review*, 1992(6),pp. 334-335.

④ See Jan Klabbers, *An Introduction to International Organizations Law*, 3rd Ed., Cambridge University Press, 2015, pp. 2-6.

法,怎样理解其法律渊源和法律性质,其类别划分和学科体系如何,国际组织法同国际法存在什么样的关系? 对于诸如此类问题,学界仍然存在各式各样的说法,莫衷一是。就中国学界而言,很少有研究成果对这些基本问题做出有说服力的阐述,在教学中也难免出现似是而非、模棱两可的解说,阻碍人们对国际组织及国际组织法的准确理解,实有深入研究、走出迷思、以求甚解的必要。为此,本文试图围绕何谓国际组织法的理解,就国际组织法学科中的一些基本问题作一初步探讨,以期抛砖引玉、推动该学科的基础建设。

一、何谓国际组织法

现在国内的教科书里常常会把国际组织法一般地界定为规范和调整政府间国际组织产生、运作的原则、规则、章程和制度的总称。① 虽然这一说法也能给人一个粗略的概念,但是似乎过于笼统,尚不足以圆满解答人们在实践中产生的种种困惑:国际组织法究竟是否已构成自成一类的国际法分支体系,是否存在一部可以规范所有政府间国际组织的普适性法典? 国际组织法的法律性质和具体表现形态到底是什么,其研究对象究竟是作为国际组织这一国际现象整体的法律,还是单个国际组织法律的总和? 如此等等。在国际组织法产生半个多世纪后的今天,人们尚在纠结于这些基本问题的讨论,似乎不免有些尴尬。倘若这些问题得不到合理解答,国际组织法的研究恐怕很难谈得上有根基、有方向。究其迷思的根源,很大程度上还是受限于对政府间国际组织这一概念的缺失。

鉴于政府间国际组织自身的多样性、异质性,迄今为止,国际社会对之仍然缺乏一个公认的界定,或者说尽可能回避作一个精确的定义。尽管西方学界的主流意见认为,一个政府间国际组织通常需要具备以下四大要素:其主要成员是主权国家,国际条约构成其成立依据,设有常设机构并具备自己的独立意志,具有针对成员国制定规范的能力。② 这种四要素的归纳法显然回避了直接界定国际组织,但看起来似乎抓住了问题的本质,有助于加深人们对国际组织的理解,在学界也有较大的认同。即便如此,对何谓国际组织的这种概括也仍然受到实践的挑战与学者的质疑。③ 人们对如何界定国际组织之所以非常审慎,不是不想为,而是不易为、不便为。实践中也曾经有过一些试图界定国际组织的先例,例如在个别国际多边条约中对国际组织加以定义,不过似乎并未获得普遍采用。④ 即使是权威的国际法委员会,也仅仅是在五年前针对《国际组织责任条款草案》做出了一个非常有限的工作定义⑤,其慎重由此可见一斑。国际组织的界定问题固然十分重要,而且迄无定论,但不属于本文的讨论重点,也不妨

---

① 参见梁西:《国际组织法(总论)》(第五版),武汉:武汉大学出版社 2001 年版,第 3 页;饶戈平主编:《国际组织法》,北京:北京大学出版社 1996 年版,第 19 页。

② Philippe Sands & Pierre Klein, Bowett's *Law of International Institutions*, 6th ed., London: Sweet & Maxwell, 2009. pp. 15 – 16.

③ 参见饶戈平:《本体、对象与范围—国际组织法学科基本问题之探讨》,《国际法研究》2016 年第 1 期;又见饶戈平主编:《全球化进程中的国际组织》,北京:北京大学出版社 2005 年版,第 37—90 页。

④ 例如,1979 年的《维也纳关于国家在其对国际组织关系上的代表权公约》,1986 年的《关于国家和国际组织间或国际组织相互间条约法的维也纳公约》。

⑤ 作为国际法委员会"国际组织责任"专题特别报告员,Gaja 在其 2003 年第一次报告中指出,之所以"就国际组织无法达成一个令人满意的定义,主要困难是当下被认为是"国际性"的组织具有极大的多样性"。参见 First Report of the Special Rapporteur, Giorgio Gaja, A/CN.4/532 (March 26, 2003)。国际法委员会最终在其"国际组织责任条款草案"第 2 条采纳了如下工作定义:"为本条款的目的,'国际组织'是指根据条约或受国际法制约的其他文书建立的具有独立国际法律人格的组织。国际组织的成员除国家以外,还可包括其他实体。"这个定义强调了国际组织须具有国际法律人格,主要是考虑到不具有国际法律人格的国际组织难以在国际法上承受国际责任,此类国际组织的责任问题不必适用该条款草案。条款草案文本,参见联大决议 A/Res/66/100(2011 年 12 月 9 日)。

碍下面问题的讨论,故在此不予细说①。

也许正是因为考虑到国际组织及其法律的多样性、异质性,国际学界长期以来对于何谓国际组织法的“法”这个基本问题始终语焉不详,似乎一直是在采取回避态度。欧洲学者早期的两本国际组织法教科书代表作,即鲍维特(D. Bowett)1963 年的《国际机构法》和谢默思(H. G. Schermers)1972 年的《国际机构法》,就完全回避了界定问题,虽然这并不妨碍他们将其研究对象和领域定性为法律,而不是法理学或者政治学。谢默思和布洛克(N. M. Blokker) 在其 2011 年第五版的《国际机构法》一书中反复使用了国际机构法(international institutional law)或国际组织的机构法(institutional law of international organizations)的措辞,并且明确主张国际组织法应列为国际法下面的一个次级学科。② 但令人不解的是,这部将近 1300 页的教科书从头到尾没有给国际机构法做出一个明确的定义。本世纪初,塞恩茨(P. Sands)和克莱恩(P. Klein)修订的第六版《鲍维特国际机构法》,仅仅用了不到一页的篇幅对国际组织法做了一个欲言又止的说明,仅仅提到说“并不排除存在一个国际组织共通法的可能性”,让人感觉他们更多的是在刻意回避而不是意在具体讨论。③ 芬兰赫尔辛基大学的克莱博斯(J. Klabebrs)教授是当前国际组织法研究的领军人物之一,但是在其 2015 年出版的第三版《国际组织法导论》一书中,同样回避了这个问题,而只是一般地援引说“有社会,即有法”。④ 也曾有个别学者试图对国际组织法的这个本体问题做正面探讨,但显然没能获得学界的一般性接受。⑤

这些国际组织法专家对于国际组织法的概念本身采取了回避态度,显然并非出于疏忽,而是有深层原因的。最根本的原因,恐怕在于到底什么是国际组织法,在他们看来仍然是一个见仁见智、实践也仍在不断发展的、不明确的问题。然而,人们既然主张把国际组织法作为一个独立学科来认识和研究,就不能长期回避对这个本体问题的正面回答。不妨说对这个问题的解说,从根本上影响到国际组织法是否构成一个独立的学科,影响到国际组织法作为一个学科的定位以及具体的研究方法等理论和学术问题,同时也不可避免地在规范层面上影响到对各种具体的国际组织法问题的正确认识和解决。

其实,困扰国际组织法概念的关键问题,似在于人们理解和认识上的差异:到底是否存在一个专门调整国际组织的、对各类国际组织都可以统一适用的一般性的国际法规范体系,抑或说所谓国际组织法仅仅是对国际组织存在的若干共同法律问题加以比较研究的学科。诚然,林林总总的国际组织各不相同,每个国际组织都自成体系,都具有独特的原则、规则和具体实践,都有其不同的法律秩序。但是所谓国际组织法究竟是旨在揭示和构建一个具有普遍适用效力的规范性体系呢,抑或说仅仅是一个对各个国际组织的法律和实践加以比较研究或个别研究的学科领域,这似乎是一个我们无法推诿、有必要加以明确的重大问题。

国际学界对这一问题的专门讨论虽然不很充

① 有关国际组织的界定问题,可参见饶戈平:《本体、对象与范围—国际组织法学科基本问题之探讨》,《国际法研究》2016 年第 1 期。

② See Henry G. Schermers & Niels M. Blokker, *International Institutional Law*, Fifth Revised Edition, Leiden: Martinus Nijhoff Publisher, 2011, p. 27.

③ See Philippe Sands & Pierre Klein, Bowett's, *Law of International Institutions*, 6th ed., London: Sweet & Maxwell, 2009, pp. 16 – 17.

④ Jan Klabebrs, *An Introduction to International Organizations Law*, Third Edition, Cambridge: Cambridge University Press, 2015. 尽管克莱博斯教授在赫尔辛基大学主讲国际组织法课程,但是他对于国际组织法是否构成一个独立的学科都提出了质疑,不过他也同时认为这并不减损在大学里教授国际组织法的必要性。参见 Jan Klabbers, “The Paradox of International Institutional Law”, *International Organizations Law Review* 2008(5), pp. 151 – 173。

⑤ See C. F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Second Revised Edition, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, pp. 13 – 21; Finn Seyersted, *Common Law of International Organizations*, Leiden: Martinus Nijhoff Publisher, 2008, pp. 1 – 29.

分,歧见纷呈,但是若把他们的论述汇总一下,还是可以清晰地归纳出以下四种代表性意见的:

第一种意见认为,国际社会存在着一套普适于所有国际组织的法律体系,可以挪威学者塞耶斯泰德(F. Seyersted)为其代表。他在其代表作《国际组织的共通法》(Common Law of International Organizations)中认为,国际实践中存在一套完整的、可以一般适用于所有国际组织的法律。他强调自己所研究的"common law",是指政府间国际组织的"共通法",而非流行于英美法系的"普通法"。"尽管各类政府间国际组织存在种种差别,但是存在一套事实上对包括超国家组织在内的所有政府间国际组织都适用的重要的习惯法。"①按照塞耶斯泰德的观点,这套国际组织的共通法并非来源于国际组织的章程性文件,而是在国际组织的实践中发展出来的习惯法。从其内容上来看,包括了处理组织内部关系的内部法、处理组织对外关系的相关国际公法以及处理组织对外与私人关系的冲突法规则。② 显然,塞耶斯泰德在这里把国际组织法定位为具有一般性的习惯法、共通法。其观点虽然属于独树一帜的少数派,和者甚寡,但其内含的学理智慧至今仍迴荡在学术殿堂,令人回味。

第二种意见认为,国际组织法不过是所有国际组织各自法律的一个总汇,可以法国学者鲁特(P. Reuter)为其代表。他认为,现实生活中不存在一个统一的、可适用于所有国际组织的国际组织法,而是每个国际组织都有其自成体系的组织法。所谓国际组织法其实只能是一个复数的法(laws of international organizations),即每个单个的国际组织法律和实践的总和。③ 在他看来,国际组织法似乎只能是见木不见林,所谓"林"也仅仅是一个汇集众多国际组织的单个法律体系的大拼盘,而不像一个独立的法律门类。他的观点旗帜鲜明,同塞耶斯泰德显然是针锋相对的。

第三种意见认为,国际组织法实际上是一种在比较中求共性的法律体系,可以荷兰学者谢默思和布洛克为其代表。他们认为,国际组织尽管千差万别,但是在日常运作过程中遭遇的大量问题却多有类似之处,而且这些问题都有其法律方面的共性,因此国际组织法是以国际组织的章程性文件为基础,对各个国际组织可能遇到的共同法律问题所进行的一种比较研究。一个国际组织的法律和实践并不当然适用于另一个国际组织,但是不妨碍它们能够彼此借鉴,有参考意义而非规范性效力。④ 这种观点给人的印象似乎是有意无意地在用对国际组织的研究方法去取代对国际组织法的定性,更多的是把国际组织法视为一种比较法。不过,他们也旗帜鲜明地主张国际组织法具有"多样性中的统一体"的特性。⑤ 这种说法似乎有点令人费解,但看起来也比较符合实际情况,在学界还是有相当的影响力的。

第四种意见接近于折中派,可以资深的国际组织官员阿莫拉辛格(C. F. Amerasinghe)为其代表。他一方面承认每个国际组织都有其特殊性,都有其独特的原则和规则体系,另一方面又认为国际社会已经在国际组织一些问题上发展出某些可以广泛适用的法律原则。因此,所谓国际组织法既包括了各个国际组织的章程等基本文件,同时也包括了某些可以一般适用的法律原则、在实践中形成的习惯法、以及某些协定性国际法规则等等。⑥

上述四种观点表明了学界对何谓国际组织法的不同认知,各有其真知灼见和合理性,对人们理解这一概念大有助益,很难简单地加以肯否取舍

① Finn Seyersted, *Common Law of International Organizations*, Leiden: Martinus Nijhoff Publisher, 2008, p. 1.

② Finn Seyersted, *Common Law of International Organizations*, Leiden: Martinus Nijhoff Publisher, 2008, pp. 21-23.

③ See Paul Reuter, First Report on the Question of Treaties between States and International Organizations or between Two or More International Organizations, A/CN.4/258 (April 3, 1972).

④ See Henry G. Schermers & Niels M. Blokker, *International Institutional Law*, Fifth Revised Edition, Leiden: Martinus Nijhoff Publisher, 2011, p. 21-28.

⑤ Id. Preface

⑥ See C. F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Second Revised Edition, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, pp. 13-21.

或标以轩轾,也凸显出从法理上解决这一问题的难度。值得注意的是,这些不同认识还在很大程度上影响了学者个人对国际组织法的研究方法、研究重点和研究内容等核心问题的选择。例如,塞耶斯泰德力图发掘和建构一个“国际组织的共通法”,在研究中注重归纳和演绎的方法,致力于阐明国际组织法的一般规则,力图围绕国际组织运行建构一个体系完整的国际组织法。而谢默思和布洛克则彻底贯彻了比较研究的方法,注重对国际组织实践的总结和类比,致力于对各国际组织共同法律问题的发掘和归类,至于国际组织法的体系性和系统性显然未成为其关注重点。这也在很大程度上影响了他们对国际组织法理论的发掘,使得他们那部百科全书式的著作在理论上略显苍白。而阿莫拉辛格的说法似取中庸之道,博采众长,兼容并包,看起来有较大的包容性和认受度。

国际学界关于何谓国际组织法的争议,焦点似乎集中在是否存在一个如同国际法其他分支一样的可以普遍适用于国际组织的统一法典,论争多年,莫衷一是。在笔者看来,这种争议无异于陷入了一个无解的方程式,因为问题的关键其实并不在统一法典的有无以及是什么,而在于要确认实践中是否真实存在规范国际组织的法律,以及这些法律有没有同一性,能不能形成一个有别于国际法其他分支的特殊门类。笔者认为,倘若不拘泥于何谓国际组织法的严格界定,对国际组织法概念的理解似应从规范意义和学科意义两个层面来解说,换言之,所谓国际组织法是由规范意义的国际组织法和学科意义的国际组织法两个部分共同组成。

就其规范意义上来说,国际组织法是用以规范、调整政府间国际组织的建立和运作的所有原则、规则、章程和制度的总和。这些规范无疑属于法律范畴,但它们并没有或者说没有可能表现为一个统一的可以普遍适用于所有国际组织的国际组织法典,而是更多地体现为每一个组织各具特色的法律规范。它们固然是实在的、彼此独立的个体,但又有不可否认的共性,共同组成国际组织法这个整体。

同时,国际组织法的研究对象不拘泥于每个国际组织的个别法,而是集中关注所有国际组织都可能共同面对的法律问题、法律规则和制度。其中既涉及各国际组织自身的基本文件、组织决议、内部规则和制度等内部法律体系,也涉及适用于国际组织的一般国际法、国际习惯法和一般法律原则等国际法原则和规则,如国际法基本原则、国际强行法规则、国际组织的法律人格、对外权利和义务、国际责任等。从国际实践发展来看,这些一般性质的国际法原则和规则,正在日益成为国际学界的研究重点,国际组织法研究或许在逐步从比较法研究转向规范性研究。

作为一个独立学科的国际组织法,其中的“法”除了在实践中体现为国际组织的具体规范外,更多强调的是法律研究方法,即国际法学者运用规范的视角和法律的思维去研究国际组织实践中存在的各种法律问题,推动国际组织运作的法治化、规范化。面对国际组织这一活生生的国际现象,向来有不同学科、不同视角的研究方法,包括政治学、经济学、历史学、社会学的,等等。而国际组织法学科强调的是从国际法的角度对国际组织这一充满多样性的现象加以研究,从规范性视角切入,现行法(*lex lata*)和应然法(*les ferenda*)并重,实在法和自然法兼容。换言之,国际组织法作为一个学科,强调的是国际法学者在研究国际组织方面特有的视角、方法、维度和价值取向。正是这种独特性,使得国际法学者得以在对何谓国际组织“法”存在争议的情况下,能够共同推动形成一个独立的国际组织法学科。也正因为如此,国际组织法的学科内容具有相当的开放性,尤其是在教材写作方面,不同学者对于哪些问题应该纳入国际组织法、基于何种体系和原则来梳理和阐述国际组织法,往往产生出多样化的解说,带有鲜明的个人见解。

规范意义上的国际组织法和学科意义上的国际组织法是密切关联、相辅相成的,既要看到两者的区分,更要注重两者的联系。一方面,规范意义上的国际组织法构成国际组织法学科的实在法依据和研究基础,而对国际组织法规范层面的不同理解,也往往导致该学科研究上的不同方向与方法。另一方面,学科意义上的国际组织法日益为国际组织的各种规范提供合理性、正当性的理论支撑,促进国际组织法规范的丰富和发展,加固国际组织法同国际法的密切关联。对国际组织法的

认识只有同时关注规范意义和学科意义两个层面的问题和研究,才能真实反映这一国际法分支的全貌,避免偏颇。

国际组织法具有不同于国际法其他分支学科的许多特点,我们未必要、未必能以国际法其他学科惯常的标准或模式来要求它、衡量它。纵使国际社会不存在一个统一的成文化的国际组织法法典,没有一个可以普遍适用于所有政府间国际组织的法律体系,但并不妨碍人们对涉及国际组织的法律问题进行综合、比较以及分类的研究,不足以忽略或否认国际组织法学科确立的合理性。相反,它需要人们用更加开放的思维来看待国际法序列中的这一特殊成员,用有别于国际法以往的理念和方法来开展研究。

二、国际组织法的渊源和性质

每一种法律规范都有自己特定的渊源,而法律渊源也在一定程度上决定了规范的法律性质。全面深入地理解何谓国际组织法,离不开对其渊源和性质的考察。

国际组织法的规范具体表现为与国际组织运作相关的原则、规则、章程和制度,其规范对象主要不是作为国际法基本主体的主权国家,而是国际组织自身、组织的各个机构、国际公务员,以及国际组织的全体组成成员,一定意义上还涉及与组织相关的其他国际法主体,表现出具有约束力的法律性质。那么作为国际法一个分支的国际组织法,其法律渊源又是什么呢? 说到这里不免要提到《国际法院规约》第 38 条 1 款。① 尽管这一著名条款历经了 70 多年的风雨,近年来也常常被呼吁要与时俱进,但迄今为止仍然被公认为厘清国际法渊源的最权威、最完整的表述②,其适用范围几乎囊括整个国际法体系的所有规范。国际组织法既然被认定为国际法的一个分支,当然也应该以这一规定作为考察其法律渊源的依据和标准。不过实践表明,国际组织法的渊源固然主要受这一条款的约束,不可逾越其外,但是另一方面又超出了上述条款的要求,具有自己独特的渊源,个中原因无疑要归结于国际组织法构成的特殊性。

实践中,国际组织法的构成主要表现为国际法性质的规范和组织内部法性质的规范两大类。第一类规范可以从《国际法院规约》第 38 条 1 款去寻找其法律渊源,第二类规范则产生于国际组织的内部运作过程。就其第一类规范的渊源而言,首先也是最重要的,当属规定组织成立的创始性多边条约或其他国际法文件,通常称之为组织基本文件;其次则包括适用于组织运作的一般国际法、国际习惯法和一般法律原则,第三还包括组织缔结和参与的其他国际条约。③ 毫无疑问,这类形式的渊源都属于国际法范畴,国际组织可以从它所承认、接受和遵循的国际条约、国际习惯以及一般法律原则中,也就是说从国际法的传统渊源中去寻找和确定自己的法律规范。《国际法院规约》第 38 条 1 款有关国际法渊源的规定完全适用于国际组织,从而也奠定了国际组织法的国际法性质基础。在学界,国际组织法中这类规范的国际法性质是不被质疑的。

就其第二类规范、即组织内部法的渊源而言,显然就不能仅仅从《国际法院规约》第 38 条款中去寻找依据,而是还必须从组织内各机构的议事规则、管理规则,习惯法规则,特别是各机构通过的大量决议中去寻找和确定。正是这些规则、制度和决议构成了国际组织内部法的渊源。这一类渊源产生于组织内部的运作过程而非国家间关系中,其规范对象主要也不是国际法主体(成员国在这里主要表现为组织内部成员),而是组织的内部运作,它们从数量上看占据国际组织日常规范的大部分,从表现形式上看迥然不同于现有的国际法,那么它们究竟能否纳入国际组织法的渊源,到底属于什么性质的法律呢?

---

① 见《国际法院规约》,载王铁崖等编:《联合国基本文件集》,北京:中国政法大学出版社 1990 年版,第 63 页。

② 王铁崖:《国际法引论》,北京:北京大学出版社 1998 年版,第 51—55 页。

③ 国际法院在 1980 年“世界卫生组织与埃及于 1951 年 3 月 25 日所定之协议的解释”的咨询意见中指出:“国际组织是国际法主体,因此受国际法一般规则、组织章程及其所参加条约所施加之任何义务的约束。”参见 International Court of Justice, Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion, *I. C. J. Reports* 1980, pp. 89 -90。

首先,国际组织的内部法无法归入国内法。因为它们不是以国内法为依据、产生于国内权力机构,并非表现为国内法上的成文法或判例法;也不是以国内社会关系为规范对象,不能直接适用于国家内部法律秩序。尽管它们同国内法有很多相似之处,但也无法从国内法体系去寻求其渊源、确定其法律性质,显然不能归属于国内法。其次,国际组织的内部法同国际法有千丝万缕的联系。它们是依附于组织基本文件、即特定的国际多边条约而产生的,国际法性质的基本文件构成其宪制性法律,其法源是国际法而不是国内法;其规范对象是作为国际法特殊主体的国际组织及其内部的机构、公务员和组织成员,效力范围也只及于国际组织;更何况内部法的运作始终要遵循、服从适用于组织的国际法,脱离了国际法它们就难以自立。鉴于国际组织的内部法只能是在国际法的特定环境下产生和运作,即使其中一部分仅仅涉及组织内部的行政管理,看起来似乎与国际法性质没有很大的关联,但它们绝不可能游离于国际组织之外,而是属于整个国际组织法的组成部分,只能合乎逻辑地以国际法作为或间接作为自己的渊源,从而决定了国际组织的内部法只能排他性地从属于广义上的国际法体系,具有国际法的某种属性。

三、国际组织法的分类与学科体系

每一个学科或其分支都有自己特定的学科结构,都有对其研究对象类别的划分。为深入理解国际组织法的内涵起见,似有必要同时考察一下它们的分类和学科体系。

(一)国际组织法的分类

国际组织法因其规范对象的不同以及各组织性质、构成、职能的差异,在类别上表现出多样性、异质性的特点,很难找到一个可以囊括国际组织法所有规范的统一法典或体系。从学科意义上看,如果以其研究对象为区分标准,国际组织法可以呈现出若干研究形态。

作为国际组织法最基本、最常见的形态,也是国际组织法主要研究对象的,当属国际组织的机构法。欧洲学者习惯于称之为国际机构法(International Institutional Law),而美国学者多称之为国际组织法(Law of International Organizations)。① 名称虽有区别,内容大同小异,即专门研究国际组织的宗旨职能、机构设置与程序规则等基本问题。它们是国际组织法学科的起源和初衷,构成国际组织法研究的核心内容和基础,始终占据国际组织法学科的主要位置。② 不过,国际机构法显然尚不足以涵盖与国际组织活动有关的所有法律问题,特别是涉及国际法的法律问题,因此也有学者提出了国际组织法律秩序的概念,③即以组织基本文件为核心,把涉及国际组织活动的所有法律关系、法律问题统统包容进来,称之为国际组织的法律秩序。当然,此中也包括了国际机构法,并且以它为主要内容。这一概念无疑是对国际组织法认识的一个提升,看起来似乎也可以成为国际组织法的一个别称。不过由于其范围过广、结构比较松散,偏重于描述、归纳组织在各方面的法律活动,其规范性和体系性似乎不是很强,至今仍未能被广泛接受为对国际组织法学科的命名。

除上所述,国际组织法的类别还包括其他一些形态。例如,有专门研究世界上最重要的普遍性国际组织—联合国法律体系的联合国法④,以及组成联合国系统各专门机构法律的联合国专门机构法;⑤有专门涉及某一类型或某一领域国际

---

① See ,F. L. Kirgis, *International Organizations in their Legal Setting*. 2th ed. , West Publishing Co, 1993.

② 这一点可以谢默斯、布洛克的《国际机构法》和克莱博斯的《国际组织法导论》为其代表。

③ See O. Schachter, United Nations Legal Order , Cambridge, 1995, Two Volumes. Also see, Henry G. Schermers & Niels M. Blokker, *International Institutional Law*, Fifth Revised Edition, Leiden: Martinus Nijhoff Publisher, 2011.

④ See Hans Kelsen, *The Law of the United Nations*, 1951. Also, See O. Schachter, *United Nations Legal Order* , Cambridge, 1995, Two Volumes.

⑤ See Henry G. Schermers & Niels M. Blokker, *International Institutional Law*, Fourth Revised Edition, Leiden: Martinus Nijhoff Publisher, 2003, Annex III, pp. 1225 - 1231. 国内学者研究参见江国青:《联合国专门机构法律制度研究》,武汉:武汉大学出版社 1993 年版。

组织法律的组织法,如国际经济组织法、世界贸易组织法;①有专门研究区域性国际组织法律的区域组织法,如欧洲联盟法、美洲国家组织法、东南亚国家联盟法;②有专门涉及国际组织职员管理的国际公务员法③;也有专门涉及国际组织内部各机构程序规则的国际行政法,④如此等等。

在以上这些类别之外,也有学者倾向于把国际组织法分为外部法与内部法两大类。⑤ 外部法是指规范国际组织同成员国、非成员国以及其他国际组织之间关系的准则和规则,亦即不同国际法主体之间适用的法律规范。这些规范无疑属于国际法的范畴,分别散见于各国际组织的对外交往中,不过也曾有过相关的国际法律文件对组织对外关系加以明确规范,例如 1975 年的《维也纳关于国家在其对普遍性国际组织关系上的代表权公约》,1986 年的《维也纳关于国家与国际组织间或国际组织相互间的条约法公约》(此两公约至今尚未能生效),以及 2011 年联大通过的《国际组织责任条款》。⑥ 至于国际组织的内部法则指调整、规范组织内部各类关系的制度和准则,如各机构的程序规则、议事规则、财务规则、人事规则,组织内部各机构间的关系规则,以及各机构海量的决议文件,等等。内部法是组织内一个包罗万象、更为复杂的法律系统,若想了解和利用好国际组织,脱离了对内部法的研究是很难做得到的。国内学界以往对此重视不够,缺少熟悉特定国际组织内部法的专家,似应加大对内部法的发掘和研究力度。

需要指出的是,国际组织的内部法和外部法在实践中很难精准区分,而且内部法往往具有外部的法律效力,组织决议可以对成员国、其他国际法主体或非主体产生法律效果。联合国安理会的决定,世界贸易组织争端解决机构的裁决,国际民航组织制定的规则和标准等等,都提供了大量例证。

(二)国际组织法的学科体系

从学科意义上考察,不论国际组织如何千姿百态,不论国际组织法的类别有多少样式,它们所研究的法律问题或对象终有许多雷同之处,它们的结构体系也具有某种同一性,诚可谓不同而和。国际组织法学科的使命,恰恰不仅要关注国际组织的个性,更要注重国际组织的共性,要兼顾国际组织法体系的完整性。过去的 70 多年中,国际组织法固然业已形成自己的机构法体系,但自冷战结束后也有学者倾向于认为,现今的国际组织法不能仅仅局限于组织机构法的研究,还应该包括组织法律秩序的内容,这样才能构筑一个全面完整的、基础性的国际组织法学科体系。⑦ 笔者颇以为然,并试图由此出发来阐释对国际组织法学科体系的认识。

在笔者看来,国际组织法学科体系是由组织机构法和组织法律秩序两大部分组成。所谓组织机构法主要是由国际组织相对静态(static state)的法律规范组成,偏重于对组织机构及程序性问题的研究,主要涉及国际组织活动中普遍存在的一般性法律原则、规则、章程和制度,此即传统的国际机构法的研究对象和路径。在过去很长一段时间,机构法几乎成为国际组织法的代名词。然而,国际组织法又是一个活生生的法(living law),始终处于发展、动态的过程。所谓组织法律秩序更多关注的是国际组织相对动态(dynamic state)的法律运作过程,涉及国际组织对一般国际法、国

① See J. H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT*(1969); *The Jurisprudence of Gatt and the WTO*,(2000); also, K. W. Dam, *The GATT Law and International Economic Organization* (1970).

② See D. Chalmers, European Union Law (1998);O. C. Stoetzer, *The Organization of American States*,2nd ed. (1993); V. Muntarbhorn, *The Challenge of Law: Legal Cooperation among ASEAN Countries* (1986).

③ See C. F. Amerasinghe, The Law of International Civil Service, 2nd ed, Oxford ,(1994).

④ See B. Kingsbury and L. Casini, Global Administrative Law Dimensions of International Organizations Law, 6 International Organizations Law Review , 2009,pp. 319 -358.

⑤ 主要是欧洲学界的主张,如德国马普国际法研究所和荷兰莱顿大学的谢默斯教授。

⑥ 前两个公约的中文本,可分别见王铁崖等主编:《国际法资料选编》,北京:法律出版社 1981 年版;《国际法资料选编》(续编),北京:法律出版社 1993 年版。《国际组织责任条款》见联合国大会决议 A/Res/66/100. 英文本。

⑦ *O. Schachter, United Nations Legal Order ,Cambridge*, 1995. *Preface.*

际习惯法以及一般法律原则的适用,也涉及各国际组织在自己特定领域活动时所形成的习惯法规则和机制。在一定意义上,机构法似乎较多地涉及程序法、实在法,而组织法律秩序则较多地涉及实体法、应然法。国际组织法的这两大部分内容有机结合、缺一不可,实践中很难严格划分,在教科书中则往往是融为一体,交叉列述。①

(1)组织机构法的构成

概括地看,组织机构法所研究的对象和问题至少包括以下八个方面:

1. 组织的基本文件。即组织的组成条约或曰组织法。这是国际组织的宪制性文件,规定了组织的宗旨、原则、职能、机构设置、主要程序规则等,是组织赖以成立与运作的法律基础,也是组织人格和职权的法律来源。有关基本文件的核心内容、法律效力与地位,及其制订、生效、解释与修订等等,历来是国际组织法研究的基本问题。

2. 成员资格与代表权。涉及组织成员的类型、加入组织的条件与程序、成员的权利与义务、成员资格的代表权,以及成员资格的丧失等问题。成员国与国际组织的关系始终是影响国际组织运作的最重要的一对矛盾关系。

3. 组织的法律地位。主要涉及国际组织在国内法与国际法上的法律人格问题。包括国际组织法律人格的取得与确认,组织权力的来源与基础,法律人格属性带来的法律后果等问题。其中组织权力的来源至今仍为学界争议的热点。

4. 组织机构及其职能。涉及组织内各主要机关、辅助机关、附属机关的设置、组成和职能,各机关的权利能力与行为能力,各机关之间的相互关系,机关的越权行为问题,以及司法审查等问题。机构职权向来是机构法的研究重点。

5. 组织机构的程序规则。主要涉及组织各机构的决策程序及决议效力,包括各机构的会议制度、议事规则、表决制度,以及各机构决议的效力问题。其中表决制度和决议效力是研究重点。

6. 组织内部的管理制度。也有称为国际组织行政法的,主要包括组织内部的行政管理制度、财政制度和人事管理制度。行政管理制度主要指组织秘书处的运作,涉及对一个庞大的国际官僚机构的全方位管理,其中秘书长是行政首长、运作中枢。财政制度也被称为组织预算法,涉及组织预算的制订程序、收入的来源与筹集、支出的方式与管理,以及成员国之间围绕预算问题的政治较量。人事管理制度也被人称为国际公务员法,涉及国际公务员的招聘、任用、管理制度,以及与公务员有关的争端解决机制。

7. 组织的对外关系。也称国际组织的对外关系法,主要规范国际组织对外的权利能力和行为能力,包括对外关系权以及特权与豁免两部分。前者涉及国际组织的缔约权、使节权、承认权、求偿权及其他对外关系的能力。后者涉及组织本身、成员国使团以及国际公务员的特权与豁免。

8. 国际组织的解散与继承。既涉及组织解散的缘由与形式,也涉及组织继承的根据、方式以及财产、债务、职员与职能等方面具体的继承问题。至此得以从法律上为一个国际组织画上句号。

上述八个方面仅仅是对国际组织机构法主要内容的列举式归纳,未必已穷尽其所有内涵。这八个方面看起来可以针对所有组织适用,似乎具有一定的同质性,但由于国际组织本身的多样性,机构法在不同国际组织的具体表现形式、内容、范围、程度上实际上是各有千秋、不尽一致的。不存在一个统一固定的机构法模式可以套用于所有国际组织,而是必须具体地考察每个国际组织的具体情况。

(2)组织法律秩序的构成

国际组织法学科另外一部分的内容则是涉及组织的法律秩序,着重研究国际组织运作过程中的法律问题和法律适用,似乎也带有一定的法理色彩。主要涉及组织内各机构的造法、决策职能及决策程序的正当性、合法性,组织决议的法律地位与法律效力,司法审查机制,组织对成员国义务的监督实施机制、制裁惩罚机制、争端解决机制,国际组织的责任制度,国际组织的宪政秩序,以及全球治理体系等问题。而国际组织法律秩序的考察,往往需要和一般国际法以及具体的部门国际法集合起来加以考察。这部分内容在国际和平与

① 克莱博斯在其《国际组织法导论》(第三版)中即采用这种方法。即便是谢默斯和布洛克,在其《国际机构法》第四版、第五版中也专门增设了“法律秩序”一章。

安全、人权、贸易、环境等领域表现得尤其突出,也是晚近以来一些国际法学者更有兴趣的研究对象。与组织机构法相比,组织法律秩序研究的兴起既是学科范围的一种扩充,也是研究视角与方法的一种调整。

以联合国法研究为例,20 多年前美国哥伦比亚大学的沙赫特教授撇开传统的对联合国组织机构法的研究模式,集中围绕其各个活动领域的法律秩序来展开论述。他把联合国系统的活动归纳为至少 18 个专门领域,即武力与军备控制、人权、自决权、难民与移民、妇女、劳工、经济关系与发展问题、教育科学文化与信息、环境、海洋法、海运、邮政与电讯、民航、外层空间、卫生、粮食与农业、国际犯罪、国际私法的统一等,逐一地深入探讨联合国系统内各个领域的法律运行状况。他认为,在联合国体系中,在上述领域内各自形成了在全球范围内起作用的自成体系的法律秩序,把它们汇合起来即组成所谓的“联合国的法律秩序”。① 沙赫特教授的研究颇有创意,虽然他仅仅是针对一个组织的法律秩序进行考察,但实际上启发和带动了整个国际组织法研究的新视角、新领域。

从学科意义上讲,组织法律秩序的研究固然较多的是以各个国际组织为侧重对象,但也需要致力于对各组织法律秩序中共有问题的研究,唯此它们才能同组织机构法结合在一起,组成一个完整全面的国际组织法学科体系。从规范意义上讲,组织法律秩序同组织机构法一起,有效规范、调整着各个国际组织以及国际组织整体的活动,这种法律秩序既是相对独立的,也构成整个国际社会法律秩序的一部分。

实事求是地说,与打磨多年的组织机构法相比,晚近出笼的组织法律秩序研究似乎尚欠成熟与系统,还处于不断发展、演进的过程中。法律秩序较多的涉及实体法规范,但其相当一部分又带有明显的应然法的理想色彩,缺少必要的国际实践验证,实施效力难免受到质疑;法律秩序中的规范看起来范围很广,但较多涉及所谓软法,而软法在国际法上的性质和效力至今仍混沌不清,多少会影响到组织法律秩序的定性问题。这些问题都是国际组织法发展前路中难以避免而又必须正视和解决的。

四、国际组织法与国际法的关系

对于何谓国际组织法的理解,还离不开对它与国际法关系的考察。国际组织法之所以被归类于国际法,不仅仅因为国际组织是依据国际法而创立、遵循国际法而运作,而且还因为国际组织法(国际组织)在国际法发展中起到重大的能动作用。国际法学者不但重视对国际组织法自身体系的研究,而且也很关注国际组织对国际法发展的影响。鉴于国际组织法的这种作用主要通过国际组织的活动而体现,而国际组织的活动又多表现为法律运作,二者密不可分、实为一体,因此,笔者在谈到这种作用时姑且交叉、混同使用国际组织与国际组织法这两个不同的概念。

(一)国际组织法促进了国际合作原则的制度化、法律化

促进国际合作是联合国的四大宗旨之一②,而各国之间依照联合国宪章彼此合作的义务则被公认为国际法的一项基本原则③,现代国际法就是一部由国家间共存法不断向国家间合作法发展的历史。④ 国际合作是需要载体和规范的,而国际组织则是实现国际多边合作的载体,是国家间多边合作的制度性安排;国际组织法则致力于把国际合作这一国际法原则制度化、法律化,促使国际社会不断从高度分权状态走向有组织状态,推动国际社会全球治理能力和机制的提升。不妨说今日世界离开了国际组织就谈不上国家间多边合作,国际组织法已构成全球化时代的合作国际法的重要组成部分。《联合国宪章》本身就被公认为一份具有最高权威的规范国际合作的国际法文

① 参阅 Oscar Schachter, *United Nations Legal Order*, Cambridge, 1995, Vol. 1. Vol. 2。

② 《联合国宪章》第 1 条第 3 款,王铁崖等编:《国际法资料选编》,第 819 页。

③ 见《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则宣言》,载王铁崖等编:《国际法资料选编》,第 1—9 页。

④ Wolfgang Friedmann, *The Changing Structure of International Law*, Columbia University Press, 1964.

件,而所谓全球治理的国际体制,正是建立在国际组织的框架基础上的。

(二)国际组织法渗透到国际法的各个分支,国际组织成为现代国际法发展的重大动力

有学者认为,全球化和普遍性国际组织的出现是 20 世纪的一个创新;如果说现代国际法存在着某种重要特征的话,那就是国际组织的发展和影响。① 也有学者指出,"1945 年以来国际法发生的多数变化是在国际组织框架内发生的"。② 诚然,国际组织法不具有如同条约法公约、海洋法公约、外层空间法公约、人权法公约、外交关系法公约那样的统一法典,也不像国际法其他分支那样在国际事务中具有相对独立的实体领域,但恰恰是由于国际法的各个分支都设置有相关的国际组织,国际组织法得以分布、渗透到并作用于国际法的所有领域,在一定意义上构成一类跨越于国际法各分支的具有某种超然性特点的国际法部门法。

自二战结束以来,以联合国为旗帜的现代国际组织已成为影响、促进国际法发展的主要动力之一③。用专门研究国际组织造法职能的美国学者阿瓦雷兹(J. E. Alvarez)的话讲,国际组织的运作"不仅改变了国际法的造法过程,也改变了国际法的内容"。④ 政府间国际组织的全方位活动不但形成了自己独特的法律秩序,构成国际法的一部分,而且极大地丰富、发展了现代国际法整体。人们注意到,现代国际法的发展已经不仅仅依赖于主权国家的实践,而且在很大程度上也有赖于国际组织的实践。国际组织不但具有创设、确认国际法或证明国际习惯法形成的作用,而且以自己卓有成效的创新性活动塑造着国际社会的法律秩序,推进全球治理的实施,不断向国际法提出新问题、新挑战,大大冲击、扩展传统国际法的领域和范围。实践表明,政府间国际组织业已被承认为具有独特的国际法律人格、成为特殊类型的国际法主体,从而突破了传统的国际人格、国际法主体的范围;国家主权权利能够被成员国部分地自主让渡给国际组织行使,国际组织的重要决议被视为具有某种效力的国际法形式渊源,从而扩展了国际法渊源的范围;国际组织推动国际法的编纂与发展,极大地丰富了国际造法活动;国际组织参与和丰富国际法的实施机制,强化了国际法的效力,等等。凡此种种昭示人们,国际组织能够以其独特方式为现代国际法的发展注入活力,对国际组织和国际组织法研究的重视怎样强调都不为过分。

(三)国际组织推动着国际法的编纂与发展

以国家为主要规范对象的国际法是主权国家合意的产物,但国际社会不存在凌驾于国家之上的统一的立法机构,传统上习惯法的形成、条约的制定,都是经由国家实践自主完成的,主权国家是国际法的造法者。现代国际组织的兴起在一定意义上打破了这种局面,以国家为中心的国际法造法模式很大程度上让位于国际组织造法,国际组织日益承担起国际法编纂与发展中心的角色。自国际联盟特别是联合国成立以来,涉及国际社会各领域的国际公约和多边条约的发起、起草和通过,适应国际社会需求的各种国际法原则、规则和制度的制定,几乎都是经由相关的国际组织来完成的,国际组织俨然成为现代国际法的造法者。联合国宪章把提倡、促进国际法的发展与编纂列为自己的使命,还特别为此成立了工作机构—国际法委员会和联合国国际贸易法委员会。联合国专门机构,如国际劳工组织、国际民航组织、世界卫生组织等,也进行了有关国际法律方面的许多编纂。阿瓦雷兹指出,当今国际社会所拥有的用以调整国家间关系的大量规则,是通过国际组织的努力而得以发起、提出、谈判和解释的,也往往是由此获得实施的。早期的统计数字表明,截至 1995 年,现行约1 500个多边条约中,几乎有一半可以归功于联合国体系内的组织,而在国际组织发起

---

① M. N. Shaw, *International Law*, 6th Ed. Cambridge University Press, 2008, pp. 1284 - 1285.

② H. G. Schermers and N. M. Bloker, *International Institutional Law*, Boston, Martinus Nijhoff, 2003, p. 6.

③ 参阅饶戈平主编:《国际组织法》,第 21—24 页。又,梁西:《国际组织法》(修订第四版),武汉:武汉大学出版社 1998 年版,第 15—21 页。

④ J. E. Alvarez, *International Organizations as Law - makers*, Oxford University, 2005. Preface.

下缔结新条约的速度似乎正在稳定上升。① 不妨说,国际组织扮演的角色,已经并将继续加速国际法的编纂与发展,促进国际法的成文化、系统化。

(四)国际组织参与和丰富国际法的实施机制

国际法向来被视为一个弱法或软法,很大程度上源出于它缺乏如同国内法一样的强制实施机制。国际法的形成或制订建立在各国共同同意的基础上,其实施也有赖于各国的善意遵守或被动执行。国际法的实施机制传统上主要表现为国家的自我遵守和自助行为,整体上处于一种各行其是、分散无序的无政府状态,很大程度上影响和限制了国际法效力的实现。二战以后政府间国际组织作为一类特殊的国际法主体进入国际法律体系,逐步参与到国际法的实施进程中,尤其是在冷战结束后越来越多地被赋予或强化国际法实施的职能。其实施方式在国际组织实践中至少可以表现为:国际争端的和平解决机制,制止武装冲突及维护和平的强制执行机制,多边条约实施中的报告与通知制度,审议与核查制度,监督与制裁制度,以及促进缔约国履约能力的建设制度,等等。尤其引起人们关注的是,在维护国际和平与安全、军备控制、人权的国际保护、环境与气候公约的实施、国际贸易协定的遵守与争端解决,以及针对国际刑事犯罪的管辖与审理等领域,国际组织参与国际法实施的作用表现得尤其突出。

与国家对国际法的实施相比较,国际组织一方面表现为直接参与国际法某些特定规则的实施,成为国际法直接的实施者;但是另一方面,更为重要的形式是间接地参与实施。即并不是取代国家或凌驾于国家之上去实施国际法,而主要表现为以组织约章和国际法为依据,运用组织的整体力量和优势,通过国际多边合作的制度性安排,去敦促、协助和监督成员国履行其国际义务。国际组织参与国际法的实施,本质上是对国家实施国际法的一种必要补充,是国际法实施中的辅助形式,它们和国家的主体作用一起构成国际法实施的现代机制。国际组织参与国际法实施的实践,改变了国际法实施中的成员构成,丰富、充实了国际法的实施方式,增强了国际法的实施效力与实施效率,从整体上促进了国际法实施机制的发展,同时也强化了国际治理、全球治理的法律保障。②

Defining the Law of International Organizations: Its Conception and Sources

Rao Geping

(*School of Law*, *Peking University*, *Beijing* 100871, *China*)

Abstract: Notwithstanding that the law of international organizations is a well-established branch of the international law, no consensus has been reached among scholarships as to what constitutes the law of international organizations, largely arising out from the fact of heterogeneity and diversity of international organizations. There exists no uniform code in international society that is universally applicable to all international organizations, other than fragmented specific legal orders of each individual organization. The law of international organizations is in practice used as a generic term referring to principles, rules, constitutions and institutions that govern the creation and operation of international organizations. It comprises of not only the specific legal norms of each individual organization, but also the principles, rules and institutions that are common to all international organizations. This body of law includes both the rules of the international law and the internal rules of international organizations, as such is different from other branches of the international law. The law of international organizations can be understood either in a normative sense or from a disciplinary perspective. Different understandings about the law of international organizations often entail different theoretical approaches. The practice of international organizations contributes significantly to the development and enforcement of the international law.

Key words: international law, international organization, law of international organizations, internal law, international institutional law

(责任编辑　李　铄)

① J. E. Alvarez, *International Organizations as Law-makers*, Oxford University, 2005. Preface.

② 该节内容可参见饶戈平主编:《国际组织与国际法实施机制的发展》,北京:北京大学出版社 2013 年版。